



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.7.2017
COM(2017) 387 final

2017/0166 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o uzavření jménem Evropské unie Úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi, pokud jde o otázky, které nesouvisejí s trestním právem hmotným a justiční spoluprací v trestních věcech

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Manipulace s výsledky zápasů je obecně považována za jednu z největších hrozeb pro současný sport. Podrývá hodnoty sportu, jako je integrita, fair play a respektování druhých. V důsledku tak může organizovaný sport přijít o podporu fanoušků a příznivců. Kromě toho jsou do manipulace s výsledky zápasů často zapojeny organizované zločinecké sítě působící v celosvětovém měřítku. Jedná se o problém, který se v současné době stal prioritou pro veřejné orgány, sportovní hnutí a donucovací orgány na celém světě. Se záměrem řešit tyto problémy vyzvala v létě roku 2012 Rada Evropy strany Evropské kulturní úmluvy, aby zahájily jednání o úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky. K tomu došlo v říjnu 2012, kdy proběhlo první jednání přípravné skupiny Rady Evropy.

Dne 13. listopadu 2012 Komise přijala „doporučení pro rozhodnutí Rady, kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky“¹. Doporučení Komise bylo dne 15. listopadu 2012 předáno pracovní skupině pro sport zřízené Radou. V návaznosti na diskuzi v rámci pracovní skupiny Rada rozdělila návrh rozhodnutí Rady na dvě rozhodnutí, jelikož doplnila hmotněprávní základy, včetně právního základu vyplývajícího z části třetí, hlavy V SFEU². Dne 10. června 2013 přijala Rada jedno rozhodnutí týkající se záležitostí souvisejících se sázením a sportem³. Druhé rozhodnutí, které se týkalo záležitostí souvisejících se spoluprací v trestních věcech a s policejní spoluprací, Rada přijala dne 23. září 2013⁴.

Dne 9. července 2014 náměstci ministrů Rady Evropy přijali úmluvu o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi⁵. Úmluva byla dne 18. září 2014 otevřena k podpisu na konferenci ministrů odpovědných za sport pořádané Radou Evropy. Úmluva je podle svého čl. 32 odst. 1 otevřena k podpisu Evropské unii. Od té doby úmluvu podepsalo mnoho stran, včetně řady členských států.

Dne 2. března 2015 předložila Komise Radě své návrhy rozhodnutí Rady ohledně podpisu úmluvy jménem Unie; i) návrh rozhodnutí Rady o podpisu úmluvy jménem Unie, pokud jde o otázky, které souvisejí s trestním právem hmotným a justiční spoluprací v trestních věcech {COM(2015)86} na základě čl. 82 odst. 1 a čl. 83 odst. 1 SFEU a ii) návrh rozhodnutí Rady o podpisu úmluvy jménem Unie, pokud jde o otázky, které nesouvisejí s trestním právem hmotným a justiční spoluprací v trestních věcech {COM(2015)84} na základě článků 114 a 165 SFEU. Důvodová zpráva těchto návrhů Komise obsahovala podrobnou analýzu pravomocí týkající se úmluvy. Návrhy Komise byly naposledy projednány ve Výboru stálých zástupců ve dnech 11. a 20. listopadu 2015. Při této příležitosti předsednictví dospělo k závěru, že nebude v práci na spisu pokračovat, dokud nezíská souhlas všech delegací.

¹ COM(2012) 655 v konečném znění.

² Komise vydala prohlášení k zápisu z jednání Rady, v němž nesouhlasila s vložením hmotněprávního základu, viz dokument Rady č. 10509/13.

³ Rozhodnutí Rady 2013/304/EU ze dne 10. června 2013, kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky, s výjimkou záležitostí souvisejících se spoluprací v trestních věcech a s policejní spoluprací, Úř. věst. L 170, 22.6.2013, s. 62.

⁴ Rozhodnutí Rady, kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky, pokud jde o záležitosti související se spoluprací v trestních věcech a s policejní spoluprací, dokument Rady č. 10180/13.

⁵ Malta hlasovala proti úmluvě a dne 11. července 2014 požádala Evropský soudní dvůr o stanovisko k úmluvě podle čl. 218 odst. 11 SFEU (stanovisko 1/14).

V kontextu těchto událostí Unie úmluvu dosud nepodepsala. Podle Komise by měl být podpis úmluvy součástí úsilí Unie o zapojení se do boje proti manipulaci s výsledky zápasů, a to ve spojení s dalšími nástroji, jako jsou například chystaná iniciativa Komise týkající se manipulace s výsledky zápasů související se sázením, která je v souladu se sdělením Komise o on-line hazardních hrách⁶ z roku 2012, práce odborné skupiny zabývající se manipulací s výsledky zápasů a přípravné akce a projekty zaměřené na manipulaci s výsledky zápasů⁷.

Tento návrh se týká právního nástroje pro uzavření dohody.

2. DOHODA

Podle článku 1 úmluvy je jejím účelem „*bojovat proti manipulaci se sportovními soutěžemi v zájmu ochrany integrity sportu a sportovní etiky v souladu se zásadou autonomie sportu*“. Za tímto účelem je konečným cílem úmluvy „*chránit integritu sportu a sportovní etiky*“. Úmluva tak činí prostřednictvím řady opatření zaměřených na prevenci, odhalování a sankcionování manipulace se sportovními soutěžemi. S ohledem na uvedený účel úmluva podporuje také mezinárodní spolupráci a zřizuje monitorovací mechanismus k zajištění účinného uplatňování ustanovení úmluvy.

Úmluva tak ztělesňuje mnohostranný přístup k řešení manipulace se sportovními soutěžemi. Proto se opatření, která mají být přijata, liší svou povahou a dotýkají se různých oblastí práva, přičemž převažuje aspekt prevence⁸. Mezi další dotčené oblasti práva patří trestní právo hmotné, justiční spolupráce v trestních věcech, ochrana údajů a také regulace sázkových činností.

Většinu ustanovení o prevenci obsahují kapitoly II a III⁹ úmluvy, přičemž kapitola III obsahuje řadu ustanovení k usnadnění výměny informací mezi všemi zainteresovanými stranami.

Opatření vztahující se na sázkové služby se mohou dotknout svobod na vnitřním trhu týkajících se práva na svobodu usazování a volný pohyb služeb, a to v rozsahu, v němž provozovatelé sázkových služeb vykonávají hospodářskou činnost. Pokud jde o čl. 3 odst. 5 písm. a) a zejména článek 11, definice „nelegálních sportovních sázek“ odkazuje na jakékoliv sportovní sázky, jejichž typ nebo provozovatel nejsou povoleny podle právních předpisů platných v jurisdikci příslušné smluvní strany, na jejímž území se nachází sázející. Termín „platné právní předpisy“ zahrnuje právní předpisy EU. Z toho vyplývá, že musí být zohledňováno také jakékoliv právo vyplývající z předpisů EU a že vnitrostátní předpisy členských států EU musí být v souladu s právními předpisy EU, zejména pokud jde o pravidla vnitřního trhu.

V článcích 9 a 11 jsou oproti tomu stanovena opatření, jež by mohla vést k dosažení určité míry sblížení právních předpisů. V článku 9 úmluvy je například navržen orientační seznam opatření, které by mohl příslušný regulační orgán v oblasti sázení „*případně*“ použít v boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi v souvislosti se sportovními sázkami. V čl. 10 odst. 1 úmluvy se uvádí, že „*každá ze stran přijme taková legislativní nebo jiná opatření, která mohou být nezbytná k zabránění střetu zájmu a zneužití důvěrných informací ze strany fyzických a právnických osob, které se podílejí na poskytování produktů sportovního sázení (...)*“ (zvýraznění doplněno). Cílem čl. 10 odst. 3 úmluvy je zavedení oznamovací povinnosti:

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/communication/index_en.htm

⁷ Příklad z nedávné doby: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm

⁸ Prevencí se zabývají kapitoly II a III a také články 27 a 28 úmluvy.

⁹ Viz také články 27 a 28 úmluvy, které se týkají obecných aspektů spolupráce.

„Každá ze stran přijme taková legislativní nebo jiná opatření, která mohou být nezbytná k tomu, aby provozovatele sportovních sázek zavázala k tomu, aby příslušnému regulačnímu orgánu v oblasti sázení (...) neprodleně oznamovali jakékoliv nepoctivé nebo podezřelé sázení“ (zvýraznění doplněno). Článek 11 úmluvy o nelegálních sportovních sázkách pak stranám dává ještě větší volnost. Ustanovení tohoto článku zní takto: „Každá ze stran (...) prozkoumá nejvhodnější prostředky pro boj proti provozovatelům nelegálních sportovních sázek a zváží přijetí opatření, která jsou v souladu s platnými právními předpisy příslušné jurisdikce, jako jsou (...)“

Z toho vyplývá, že článek 9, čl. 10 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 úmluvy vytvářejí základ pro případnou harmonizaci podle článku 114 SFEU, a to v rozsahu, v němž provozovatelé sázkových služeb vykonávají svou hospodářskou činnost. Článek 11, který obsahuje ještě volnější znění, nicméně stále zahrnuje určitý stupeň sblížení předpisů, na něž se může rovněž vztahovat článek 114 SFEU o vytvoření a fungování vnitřního trhu.

Článek 11 úmluvy může navíc mít dopad také na služby poskytované ze třetí země. Na dotčená opatření, která se týkají přímo „přístupu“ k takovýmto službám, by se vztahovala společná obchodní politika Unie podle článku 207 SFEU.

Kapitola IV se týká trestního práva a spolupráce, pokud jde o prosazování (články 15 až 18). Článek 15 úmluvy nestanoví trestnost provádění manipulace se sportovními soutěžemi všeobecně, ale pouze u některých jejích forem (pokud zahrnují korupci, nátlak nebo podvody). Článek 16 se týká praní špinavých peněz. Na úrovni Unie je tato problematika upravena rámcovým rozhodnutím Rady 2001/500/SVV¹⁰ a směrnicí 2014/42/EU¹¹. Čl. 16 odst. 3 úmluvy spadá do pravomoci EU a vztahuje se na něj článek 114 SFEU (Směrnice 2005/60/ES o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu)¹². Kapitola V, která se týká soudní pravomoci, trestního práva procesního a donucovacích opatření, a kapitola VI, která upravuje sankce a opatření, obsahují ustanovení, která doplňují ustanovení trestního práva hmotného obsažená v člancích 15 až 18 úmluvy. Článek 19 úmluvy (soudní pravomoc) představuje doplňkové ustanovení k trestněprávním ustanovením. Články 20, 21 a 25 úmluvy (vyšetřovací úkony, ochranná opatření, zadržení a konfiskace) představují trestně procesní ustanovení, na něž se může vztahovat čl. 82 odst. 2 SFEU (písm. a) a b)).

Kapitola VII se týká mezinárodní spolupráce v justičních a jiných věcech. Je třeba uvést, že úmluva neobsahuje žádný právní režim, který by nahrazoval stávající pravidla, a nejsou jí tedy dotčeny nástroje, které již existují v oblasti vzájemné pomoci v trestních věcech a oblasti vydávání¹³. V tomto kontextu existuje na evropské úrovni komplexní soubor nástrojů, které usnadňují justiční spolupráci v trestních věcech a jež by se vztahovaly buď na různé *způsoby* manipulace s výsledky zápasů nebo na kriminalizaci manipulace s výsledky zápasů jako nového trestného činu ve vnitrostátních právních řádech členských států¹⁴. To by se vztahovalo na článek 26 úmluvy.

¹⁰ Rámcové rozhodnutí Rady 2001/500/SVV o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní, Úř. věst. L 182, 5.7.2001, s. 1.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii.

¹² Směrnice stanoví rámec, jehož cílem je chránit spolehlivost, integritu a stabilitu úvěrových a finančních institucí a důvěru ve finanční systém jako celek před nebezpečím praní peněz a financování terorismu.

¹³ Článek 21 důvodové zprávy.

¹⁴ Akt Rady ze dne 29. května 2000, kterým se vypracovává Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, Úř. věst. C 197, 12.7.2000, s. 1; rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, Úř. věst. L 190, 18.7.2002, s. 1; rámcové rozhodnutí Rady 2003/577/SVV o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo

Závěr

Na určité trestné činy se v současnosti nevztahuje čl. 83 odst. 1 SFEU. Ostatní trestné činy jsou v pravomoci Unie, avšak výlučnou pravomoc má pouze v případě dvou ustanovení – článku 11 (do té míry, pokud se vztahuje na služby poskytované z a do třetích zemí) a článku 14 týkajícím se ochrany údajů (částečně)¹⁵. Zbývající trestné činy jsou ve sdílené nebo „podpůrné“ pravomoci.

3. PRÁVNÍ ZÁKLAD PRO NAVRHOVANÉ ROZHODNUTÍ

3.1. Hmotněprávní základ

Pokud jde o právní základ, podle ustálené judikatury musí volba právního základu aktu EU vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat; k těmto faktorům patří účel a obsah aktu¹⁶. Pokud přezkum aktu Unie ukáže, že tento akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud je možno jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní či převažující účel nebo složka. Pouze výjimečně, pokud je prokázáno, že akt má současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spojeny, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý k jinému, musí být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech¹⁷.

Jako hmotněprávní základ, který je zde případně relevantní, patří: článek 16 SFEU (ochrana údajů), čl. 82 odst. 1 a čl. 82 odst. 2 SFEU (justiční spolupráce v trestních věcech), čl. 83 odst. 1 SFEU (trestní právo hmotné), článek 114 SFEU (vytvoření a fungování vnitřního trhu), článek 165 SFEU (sport) a článek 207 SFEU (společná obchodní politika).

Uvedený cíl, kterým je boj proti manipulaci se sportovními soutěžemi, jako celek obsahuje prvky prevence a spolupráce, jež jsou upraveny zejména v článku 165 SFEU, a prvky spolupráce a sblížení předpisů, jež jsou upraveny zejména v článku 114 (pokud jde o jiná než trestní ustanovení), článku 207 SFEU (v míře, ve které se dotýkají přístupu provozovatelů sázkových služeb ze třetích zemí) a v čl. 82 odst. 1 a článku 83 SFEU (pokud jde o trestní věci).

Pokud jde o sázkové služby, mohou být relevantní články 114 a 207 SFEU, v závislosti na tom, zda se jedná či nejedná o služby „uvnitř EU“. Zdá se, že aspekt vnitřního trhu je v úmluvě jako celku přítomen výrazněji, zatímco aspekt společné obchodní politiky se zdá být přítomen pouze v článku 11 úmluvy. Avšak i kdyby nebyl článek 207 SFEU uveden a byl ve vztahu k aspektům vnitřního trhu považován za pomocný, nemají členské státy pravomoci, pokud jde o příslušné aspekty, které spadají do oblasti společné obchodní politiky.

důkazních prostředků v Evropské unii, Úř. věst. L 196, 2.8.2003, s. 45; rámcové rozhodnutí Rady 2006/783/SVV o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci; rámcové rozhodnutí Rady 2008/978/SVV o evropském důkazním příkazu, Úř. věst. L 350, 30.12.2008; rámcové rozhodnutí Rady 2009/948/SVV o předcházení kompetenčním sporům při výkonu pravomoci v trestním řízení a jejich řešení, Úř. věst. L 328, 15.12.2009, s. 42; směrnice 2014/41/EU o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech, Úř. věst. L 130, 1.5.2014, s. 1.; směrnice 2014/42/EU o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii, Úř. věst. L 127, 29.4.2014, s. 39.

¹⁵ Mezi relevantní právní předpisy může patřit směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31), nařízení (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1) a rámcové rozhodnutí 2008/977/SVV o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (Úř. věst. L 350, 30.12.2008, s. 60).

¹⁶ Rozsudek C-377/12, *Komise v. Rada*, bod 34.

¹⁷ *Ibid*, v bodě 34 rozsudku.

Pokud jde o ochranu údajů, nepředstavuje hlavní cíl úmluvy a související ustanovení jsou pouze náhodná. V současné době se v řadě úmluv Rady Evropy uvádí, že je nezbytné dodržovat ochranu údajů, i když tyto závazky mohou plynout rovněž z jiných úmluv (např. z úmluvy č. 108 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat), vzhledem k tomu, že strany jednotlivých úmluv nemusí být totožné.

Aby tedy mohla EU v souvislosti s úmluvou vykonávat své pravomoci v plném rozsahu (kromě prvků, které nejsou v její pravomoci), jsou hlavním hmotněprávním základem čl. 82 odst. 1, čl. 83 odst. 1, článek 114 a článek 165 SFEU.

Ze spletné povahy úmluvy a ze skutečnosti, že obsahuje pravomoci, které mohou náležet výlučně EU a také pravomoci, které EU nemá, vyplývá, že není možné, aby Unie nebo členské státy uzavřely úmluvu samostatně.

3.2. Procesní právní základ

Čl. 218 odst. 6 SFEU stanoví, že Rada na návrh vyjednávače přijme rozhodnutí o uzavření dohody.

V čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU je stanoveno, že tam, kde se dohoda týká „*oblasti, na něž se vztahuje řádný legislativní postup*“, přijme Rada rozhodnutí o uzavření dohody po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Jak bylo uvedeno výše, úmluva o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi zahrnuje oblasti, na něž se vztahuje řádný legislativní postup.

Kromě toho rozhodnutí Rady o uzavření dohody podléhá hlasování kvalifikovanou většinou podle čl. 218 odst. 8) SFEU.

3.3 Závěr

Právním základem tohoto návrhu rozhodnutí měly být články 114 a 165 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY**o uzavření jménem Evropské unie Úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi, pokud jde o otázky, které nesouvisejí s trestním právem hmotným a justiční spoluprací v trestních věcech**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 114 a 165 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu¹⁸,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Ustanovení o prevenci jsou obsažena zejména v kapitolách II a III úmluvy¹⁹. Na tato ustanovení se může plně nebo ve značném rozsahu vztahovat článek 165 SFEU. Je nezbytné uvést, že článek 165 SFEU stanoví pouze podpůrnou pravomoc, která vylučuje jakákoliv harmonizační opatření a není nadřazena pravomocem členských států v těchto oblastech²⁰.
- (2) Další ustanovení, především článek 9, čl. 10 odst. 1 a 3 a článek 11 úmluvy, obsahují jisté omezené sblížení právních předpisů, na něž se může vztahovat článek 114 SFEU.
- (3) Článek 11 může mít dopad také na služby poskytované ze třetí země. Na dotčená opatření, která se týkají přímo „přístupu“ k takovýmto službám, se vztahují ustanovení týkající se společné obchodní politiky (článek 207 SFEU). Členské státy nemají pravomoci, pokud jde o příslušné aspekty, které spadají do oblasti společné obchodní politiky.
- (4) Článek 14 o ochraně údajů spadá do pravomoci Unie podle článku 16 SFEU a je rovněž výlučné povahy.
- (5) Evropská unie podporuje Úmluvu Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi, neboť je přínosná pro úsilí Evropské unie v boji proti manipulaci se sportovními výsledky v zájmu ochrany integrity sportu a sportovní etiky v souladu se zásadou autonomie sportu.
- (6) V souladu s rozhodnutím Rady [...] ze dne [...] byla Úmluva Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi podepsána [...] dne [...], s výhradou jejího uzavření k pozdějšímu datu.
- (7) Některá ustanovení úmluvy se týkají trestního práva hmotného a justiční spolupráce v trestních věcech a spadají tudíž do oblasti působnosti části třetí hlavy V Smlouvy

¹⁸ Úř. věst. C , , s. .

¹⁹ Avšak viz rovněž články 27 a 28 o spolupráci týkající se jiných než trestních věcí.

²⁰ Viz ustanovení čl. 2 odst. 5 SFEU.

o fungování Evropské unie. Samostatné rozhodnutí týkající se těchto ustanovení přijme Rada souběžně s tímto rozhodnutím.

(8) Úmluva by měla být schválena jménem Unie.

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Jménem Evropské unie se uzavírá Úmluva Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními soutěžemi.

Znění úmluvy se připojuje k tomuto rozhodnutí.

Článek 2

Předseda Rady jmenuje osobu zmocněnou přistoupit jménem Evropské unie k uložení schvalovací listiny stanovené článkem 32 úmluvy vyjadřující souhlas Evropské unie být touto úmluvou vázána.

Článek 3

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem přijetí. Bude zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda / předsedkyně*